

La reforma de la administración municipal en Guatemala*

Delegación de Guatemala**

A PARTIR DE LOS ACUERDOS DE PAZ, EL GOBIERNO DE GUATEMALA SE COMPROMETIÓ EN 1996, A PROFUNDIZAR EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN, PARA LO CUAL HA VENIDO FORTALECIENDO A LOS GOBIERNOS LOCALES, DOTÁNDOLOS DE MAYORES RECURSOS. SE INDICAN LOS DIFERENTES TIPOS DE INGRESOS QUE ESTOS PERCIPIEN, LAS FUNCIONES QUE DESEMPEÑAN, SU SITUACIÓN FINANCIERA Y ORGANIZATIVA, ASÍ COMO ASPECTOS VARIOS DE RECURSOS HUMANOS Y DE PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD.

Estado actual y perspectivas de la política de descentralización

El Programa de Gobierno 1996-2000 plantea, como punto de partida para la modernización del Estado, que éste se transformará en un facilitador del desarrollo nacional, para lo cual se reformará sobre la base de la efectivi-

dad, transparencia y honestidad en el manejo de los asuntos públicos.

Contra el centralismo se plantea la descentralización y desconcentración. El objetivo de la descentralización es fortalecer e impulsar la democratización de la sociedad, distribuyendo en forma equitativa el poder de decisión.

Entre las políticas y lineamientos de acción se propone "descentralizar, mediante la transferencia a la comunidad directamente, o a una instancia de gobierno local cercana a los ciudadanos (las municipalidades), el poder de decisión, la elaboración de políticas y la ejecución y evaluación de acciones, proyectos, programas y obras del gobierno". Para el efecto se identificarán los servicios que pueden ser descentralizados, de acuerdo a criterios establecidos en el programa citado.

* Documento presentado en el Seminario "El Municipio como Empresa de Servicios", realizado por la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional, DSE, en Berlín, Alemania, del 13 al 27 de setiembre de 1997.

** Francisco González M. Alcalde; Gladys de León, Presidenta de la Comisión de Asuntos Municipales; Pedro Iboy, Coordinación de Organizaciones del Pueblo Maya; Rubén Burgos, Instituto de Desarrollo y Administración Municipal.

En cumplimiento de la política de modernización del Estado, el Gobierno ha impulsado las siguientes medidas, entre otras:

- Modificación de la Ley de Contrataciones del Estado (mayo de 1997), en el sentido de crear mecanismos para facilitar la enajenación de patrimonios públicos por medio de intermediarios o corredores especializados en mercados bursátiles nacionales o internacionales.
- Emisión de la Ley de Desmonopolización del Sector Eléctrico que permite la participación del capital privado en la generación y distribución de la energía eléctrica.
- Emisión de la Ley General de Telecomunicaciones, que desmonopoliza el sector, propiciando la participación de operadores nacionales e internacionales.
- Iniciación de los procesos de privatización, Telecomunicaciones, GUATEL; Ferrocarriles, FEGUA y Correos.
- Creación de las Superintendencias de Telecomunicaciones descentralizadas y de la Administración Tributaria, incluye Aduanas.
- Puesta en funcionamiento de 12 fondos sociales para financiar proyectos de servicios a las comunidades, con un presupuesto total para 1997 de US\$173.35

millones, de los cuales el 83% son recursos propios y el 17% son externos.

- Dotación de recursos financieros para proyectos de las comunidades.
- Elaboración de Proyecto de Ley del Organismo Ejecutivo orientado hacia la descentralización de la administración pública y a facilitar el concesionamiento y privatización de la ejecución de funciones públicas. Actualmente en discusión en el Organismo Legislativo.
- Creación del Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo, PRONADE.
- Establecimiento de Patronatos para la Administración de Hospitales.

Los Acuerdos de Paz

En 1991, se iniciaron las negociaciones entre el Gobierno de la República y la Unidad Revolucionaria Nacionalista de Guatemala, URNG, cuyos antecedentes datan de 1987 con los esfuerzos del Grupo de Contadora y el Acuerdo de Esquipulas II.

En el "Acuerdo marco sobre democratización para la búsqueda de la paz por medios políticos", suscrito en julio de 1991, "Acuerdo de Querétaro", se señala que el objetivo fundamental del proceso es el "perfeccionamiento de la democracia funcional y participativa y

acordar bases sobre las cuales se consolide el desarrollo y progreso del país, para asegurar así la convivencia democrática y la consecución del bien común". En ese contexto, en mayo de 1996 se suscribió el "Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria" mediante el cual el gobierno se comprometió a "profundizar el proceso de descentralización hacia los gobiernos municipales con el consiguiente reforzamiento de sus recursos técnicos, administrativos y financieros".

Por otra parte, relacionado con el proceso de descentralización, el Acuerdo estipula que deben restablecerse los Concejos Locales de Desarrollo (derogados por resolución de la Corte de Constitucionalidad) y promoverse una reforma de la ley de los Concejos de Desarrollo Urbano y Rural, ampliando el espectro de sectores participantes en los niveles departamental y regional, así como asegurar el debido funcionamiento del Sistema de Concejos. Tales compromisos se reiteran en el "Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una sociedad democrática", suscrito en septiembre de 1996.

En el área de salud, dicho Acuerdo plantea el compromiso de fomentar la participación activa de las municipalidades, las comunidades y las organizaciones sociales en la planificación, ejecución y fiscalización de la administración de los servicios y programas de salud a

través de los sistemas locales de salud y los concejos de desarrollo urbano y rural.

Aspectos más importantes del proceso de fortalecimiento municipal de los años 1995-1997

El situado constitucional

El mandato contenido en el Artículo 257 de la Constitución Política de la República referido a la obligación de entregar a las municipalidades un porcentaje del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado, es una de las disposiciones legales más importantes emitidas a partir del retorno al sistema democrático, en relación con los gobiernos municipales, por sus implicaciones para el fortalecimiento de sus finanzas y la descentralización del gasto público y porque les ha garantizado constitucionalmente recursos financieros, de los cuales antes carecían.

Dicho porcentaje se incrementó de un 8% a un 10% a partir de 1995, como producto de las modificaciones introducidas al artículo referido, en la reforma constitucional de 1993 aprobada mediante consulta popular en 1994.

El destino de los recursos es para programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicios públicos, así como para gastos de funcionamiento.

De esa cuenta, en 1996 las 330 municipalidades del país recibieron la cantidad de Q510.3 millones y para 1997 recibirán Q526.8 millones. Se resalta, que el actual gobierno se puso al día en las entregas de los recursos y las realiza en forma puntual y directa a cada municipalidad.

Impuesto al Valor Agregado, IVA-PAZ

Mediante el Decreto N° 60-94 del Congreso de la República de Guatemala, se reformó la Ley del IVA (Decreto N° 27-92) estableciéndose que a partir de la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera, o del 1º de enero de 1996, la tarifa del impuesto aumentaría del 7 al 10% y que la recaudación del 3% adicional se destinaría en su totalidad al financiamiento de la paz y el desarrollo (de ahí el nombre de IVA-PAZ que se le da a la transferencia), para la ejecución de programas y proyectos de educación, salud, infraestructura, introducción de servicios de agua potable, electricidad, drenajes, manejo de desechos o a la mejora de los servicios actuales.

En 1996 las municipalidades recibieron, en concepto de IVA-PAZ, Q121 millones, pero gestionaron se les asignara una cantidad mayor que a los Concejos Regionales y a los Fondos para la Paz, por lo cual, el Congreso de la República emitió el Decreto N° 142-96, (28 de noviembre de 1996), en el cual se determinó que el 3% adicional

se distribuirá por partes iguales entre las municipalidades, los Concejos Regionales de Desarrollo y los Fondos para la Paz mientras existan, y al cesar éstos, la parte que les corresponda pasará al fondo común.

En el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para 1997, se contempló la suma de Q395.9 millones para las municipalidades en el concepto de IVA-PAZ, cantidad que equivale aproximadamente al 75% del aporte constitucional.

Impuesto Unico Sobre Inmuebles, IUSI

A partir de diciembre de 1994 este impuesto, establecido mediante Decreto N° 62-87, puede ser recaudado y administrado por las municipalidades que manifiesten ante el Instituto de Fomento Municipal, INFOM, tener la capacidad técnica y administrativa para asumir esas funciones.

Al 11 de julio de 1997, un total de 46 municipalidades han firmado convenios con el Ministerio de Finanzas Públicas, de las cuales 13 estaban pendientes de la emisión del acuerdo ministerial y de su publicación en el Diario Oficial. De las 33 que tienen delegada esa facultad, a siete (Guatemala, Chinautla, Cobán, Mixco, Quetzaltenango, San Lucas, Sacatepéquez y Villa Nueva), se les ha delegado también la facultad de realizar avalúos.

La recaudación y administración del IUSI por las municipalidades, es un

paso fundamental en su fortalecimiento financiero y de su autonomía, pues se ha demostrado que la recaudación cuando es realizada por la municipalidad, se incrementa considerablemente en contraposición a cuando la realiza el gobierno central.

Agentes de cambio y fuerzas que se oponen a las reformas

Uno de los agentes de cambio más importantes son los alcaldes municipales, quienes han manifestado creciente interés por los asuntos relacionados con el fortalecimiento municipal, especialmente desde el punto de vista financiero y jurídico, a través de la Asociación Nacional de Municipalidades, velando porque las transferencias que deben recibir se produzcan en la cuantía y momento oportuno. En el marco jurídico impulsan desde 1996, un proyecto de reformas al Código Municipal entregado al Congreso de la República en junio de 1997, en el que se incluyen los compromisos contenidos en los Acuerdos de Paz, relativos al régimen municipal. El anteproyecto de reformas al Código Municipal surgió dentro de la apertura a su discusión que promovieron los Organos Ejecutivo y Legislativo, los cuales también se consideran agentes que favorecen el fortalecimiento municipal.

Otro agente que facilita el cambio es la Comunidad Internacional, pues dentro del marco del proceso de paz, contempla líneas de financiamiento

que incluyen entre sus componentes el fortalecimiento municipal y la descentralización.

En la actualidad no se visualizan de manera clara fuerzas que se opongan al fortalecimiento municipal a nivel institucional, pero sí existe un marco conflictual en los municipios, que puede constituirse en freno u obstáculo al avance de la descentralización hacia los gobiernos locales y perjudicar el proceso de paz en general. Existen investigaciones efectuadas por la Fundación Centroamericana de Desarrollo, FUNCEDE, en donde se indican los conflictos en los municipios. Otras entidades se han dedicado al estudio y análisis de la problemática municipal. Un elemento que no constituye una fuerza que se oponga a las reformas, pero que puede significar un retroceso en el proceso de descentralización fiscal, es la disposición contenida en las reformas a la Ley del IVA, Decreto N° 142-96, en el cual se estipula que la parte correspondiente a los Fondos para la Paz, al cesar éstos, pasan al fondo común.

Situación financiera de los municipios

Fuentes de ingresos y su base legal

Por mandato constitucional y legal, los municipios guatemaltecos tienen la libre disposición de sus recursos para el cumplimiento de sus fines. Derivado

de ello, las Corporaciones Municipales tienen competencia en materia financiera para fijar las rentas de los bienes municipales, tasas por servicios públicos locales y los aportes compensatorios de los propietarios de inmuebles beneficiados por obras urbanas y rurales.

En lo referente a arbitrios, esta competencia se limita a proponerlos, por intermedio del Órgano Ejecutivo, al Congreso de la República, Órgano del Estado facultado para decretarlos.

Las principales fuentes de ingresos municipales son los siguientes arbitrios:

- Ornato.
- Extracción de algodón y semilla de algodón.
- Aceites esenciales.
- Extracción de hule.
- Pesca marítima.
- Rótulos y vallas publicitarias en vías públicas y carreteras.
- Específicos para cada municipalidad.

A excepción del arbitrio de ornato, que tiene un carácter nacional y fue recientemente actualizado, los demás son percibidos en función de que la actividad productiva gravada se desarrolle en determinada jurisdicción municipal. Sus tasas son bajas en relación al precio actual de los bienes y servicios en el mercado por la fecha en que fueron decretados y algunas de las actividades productivas tienden a de-

saparecer al ser sustituidas por otras de mayor rentabilidad.

Arbitrios específicos para cada municipalidad: Han sido incorporados en los llamados "Planes de Arbitrios", que en su mayor parte fueron aprobados en los años cincuentas y sesentas. Antes de la vigencia de la actual Constitución (1986) eran aprobados por el Ejecutivo, previa asesoría y dictamen favorable del Instituto de Fomento Municipal, INFOM.

Desde 1986, el Congreso de la República solamente ha decretado arbitrios para 15 municipalidades, debido principalmente a la oposición del sector empresarial organizado, a pesar de los esfuerzos de las municipalidades con apoyo de la Asociación Nacional de Municipalidades, ANAM y del INFOM. En vista de lo expuesto, algunas municipalidades han emitido acuerdos estableciendo "tasas" sobre determinadas actividades, que en realidad constituyen arbitrios, dando lugar a impugnaciones declaradas con lugar, por la Corte de Constitucionalidad.

Los arbitrios específicos de cada municipalidad son básicamente de dos clases:

Arbitrios sobre extracción de productos de la jurisdicción municipal y arbitrios sobre actividades económicas (industria, comercio, servicios): Los arbitrios que gravan la extracción de productos son fácilmente eludibles, en algunos casos imprecisos o de difícil cuantificación (caja de tomate, ciento de naranjas) y pueden tener un alto costo de recaudación y propiciar actos

de corrupción. En cuanto a los arbitrios sobre actividades económicas también son imprecisos (tiendas de primera, segunda o tercera categoría). Además, ambos tipos de arbitrios están establecidos sobre bases fijas, por lo que se desactualizan rápidamente; también se ha señalado que estos tributos podrían incurrir en el problema de la doble o múltiple tributación.

No obstante, la gran cantidad de productos y establecimientos gravados, el costo de recaudación es mayor que el ingreso que generan ya que existe facilidad de elusión; el ingreso proveniente de estos arbitrios es bajo en relación con las necesidades financieras municipales. Por otra parte, en vista de que las transferencias del gobierno central son significativas, para evitar conflictos con la población, la recaudación de los tributos locales pasa a un segundo plano.

- *Las tasas y las rentas*

El principal problema para la municipalidad es la actualización de los valores de las tasas y las rentas debido, principalmente, a la resistencia de los obligados a su pago.

- *La contribución por mejoras*

Este tributo podría constituirse en un recurso importante produciendo efectos multiplicadores de las inversiones municipales, pero es poco utiliza-

da por las municipalidades, principalmente desde la transferencia del situado constitucional, que los vecinos consideran un "regalo" del gobierno central y no creen estar obligados a pagarla. En algunos casos tienen reglamentos para su aplicación, pero es necesario que exista voluntad política para imponerla, así como el apoyo técnico para su implementación, además de negociaciones previas con los vecinos a beneficiarse con la obra o servicio para garantizar su pago.

- *Multas*

El Código Municipal faculta a las municipalidades para imponer multas por faltas administrativas, las cuales gradúa entre Q25.00 mínimo y Q10,000 máximo. El requisito para su imposición es que estén consignadas expresamente en reglamentos y otras disposiciones legales.

- *El Situado Constitucional
Artículo 257*

Como se indicó en el tema sobre Reforma del Estado, las municipalidades reciben un porcentaje de los ingresos ordinarios del Estado.

Con el propósito de lograr una distribución equitativa del porcentaje constitucional, se incluyeron criterios en el Artículo 23 de la Ley de los Concejos de Desarrollo Urbano y

Rural, emitida en 1987. Dicho artículo fue modificado en 1988 con la misma finalidad y para estimular la recaudación local. Los criterios de distribución son: la población total del municipio y el ingreso *per cápita* ordinario local (25% en los dos casos). Además, un 25% en partes iguales a todas las municipalidades, el 15% proporcionalmente al número de aldeas y caseríos (denominado criterio de ruralidad) y el 10% proporcionalmente al inverso del ingreso *per cápita* ordinario de cada municipio.

Contrariamente al propósito, no se estimuló la recaudación propia de las municipalidades pues los ingresos ordinarios locales se redujeron significativamente para la mayor parte que no gestionaron el pago de sus tributos locales, y se beneficiaron municipios como Guatemala y Quetzaltenango por citar dos de los más importantes, que cuentan con mayor capacidad administrativa y económico-financiera. A un total de 195 municipios (59% de los 330) les disminuyó el monto distribuido. En este sentido, a diez años de la emisión de los criterios de distribución, sería procedente revisar sus efectos, y modificarlos, si fuera el caso.

- *Impuestos compartidos*

Existen impuestos que el gobierno central comparte con las municipalidades en virtud de leyes específicas emitidas, así:

Tipo de impuesto	Decretado en
Unico sobre Inmuebles - IUSI	1965
Sobre aguardiente	1963
Exportación de Café	1965
Producción de Cerveza	1983
Circulación de Vehículos Terrestres, Marítimos y Aéreos	1994
Distribución de Petróleo Crudo y Combustibles derivados del petróleo	1992
Exportación de Banano	1981
Regalías por Explotación de Minas	1997
Impuesto al Valor Agregado (IVA-PAZ)	1992 Reformado en 1994

Varios de los impuestos mencionados tienen actualmente poca importancia para las municipalidades en su conjunto, pues los montos que generan son muy bajos, debido a la fecha en que se decretaron.

- *Préstamos*

La única fuente de asistencia financiera para las municipalidades ha sido el Instituto de Fomento Municipal, INFOM, creado en 1957 a excepción de la municipalidad de Guatemala que ha obtenido préstamos directos del Banco

Interamericano de Desarrollo, BID, y ha emitido bonos, además de Mixco y Retalhuleu que han obtenido créditos del Banco Centroamericano de Integración Económica, BCIE. El INFOM ha administrado diversas líneas de financiamiento provenientes de la Agencia Internacional para el Desarrollo, AID, Banco Interamericano de Desarrollo, BID y Banco de la Construcción, así como de su fondo patrimonial. La principal fuente que actualmente administra INFOM es el Programa de Desarrollo Municipal II, con un monto de Q208 millones y cuyo período de ejecución es 1994-1999.

En 1995 inició actividades el Programa de Financiamiento de la Infraestructura Municipal, PROMUNI, que trabaja a través de la banca privada con recursos de la AID, los cuales son administrados por el BCIE. Al 30 de junio de 1997 tiene aprobados 102 proyectos por Q46.2 millones y en proceso de revisión otros por Q150 millones.

● *Los Fondos Sociales*

El Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario, tiene asignados Q396 millones provenientes del IVA-PAZ para 1997. Los recursos son trasladados a las municipalidades por los Concejos Regionales-Departamentales de Desarrollo Urbano-Rural; al Fondo Nacional para la Paz, FONAPAZ, le han destinado Q207 millones para 1997 y el Fondo de Inversión Social, FIS, cuenta con recursos

por Q180 millones para este mismo año. Las municipalidades han ejecutado pocos proyectos con recursos de este fondo.

Por otra parte, el Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo, PRONADE, dispone de una asignación de Q80 millones para 1997. Las municipalidades pueden trabajar con este fondo como "instituciones de servicios educativos"; a la fecha solamente la municipalidad de San Miguel Tucurú, Alta Verapaz, ha formalizado convenio con el Ministerio de Educación para esos propósitos.

Resumen de las fuentes de ingresos municipales e importancia de las asignaciones estatales

Las asignaciones estatales (transferencias) representan el 71% de los ingresos municipales, lo cual implica dependencia financiera de los gobiernos municipales respecto al gobierno central. Esa situación ha provocado que las municipalidades no se preocupen de mejorar su gestión en la recaudación de ingresos locales. Una forma de incrementarlos es que las municipalidades asuman la recaudación y administración del Impuesto Unico Sobre Inmuebles, IUSI, para de esa manera fortalecer su autonomía financiera.

Lo expuesto anteriormente puede ser apreciado en el cuadro y gráfico que se presentan a continuación, correspondientes al año 1996.

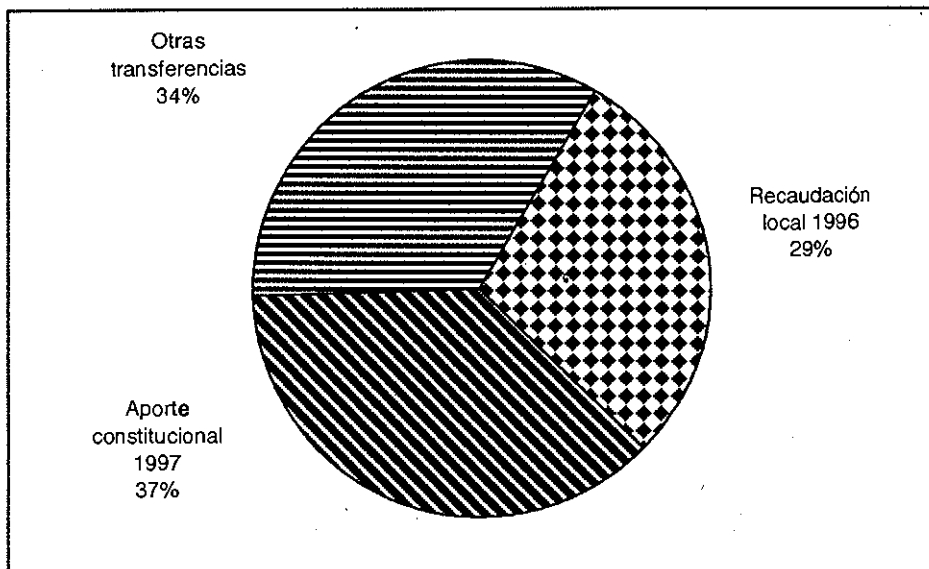
**GUATEMALA: FUENTES DE INGRESOS MUNICIPALES
EN QUETZALES
1996**

Tipos de Ingresos	Monto millones de quetzales	Porcentajes
Recaudación local	408.5*	29%
Aporte Constitucional	526.8	37%
Otras transferencias	476.6**	34%
Total	1.411.9	100%

* Las tasas y las rentas tienen el mayor peso financiero.

** Los de mayor impacto financiero: IVA-PAZ (Q396 millones = 83%), Circulación de vehículos (Q52.3 millones = 11%).

**GRAFICO 1
FUENTES DE INGRESOS MUNICIPALES**



Distribución de los egresos municipales

La distribución de los egresos está condicionada en general por el origen de los recursos. En los primeros años del aporte constitucional la mayor parte de los recursos fueron empleados en obras de infraestructura vial, en las áreas urbanas. Un estudio del año 1988, revela que el 53% de la inversión en 48 municipios estudiados se destinó a proyectos de desarrollo urbano, especialmente pavimento de calles.

En otro estudio, realizado en 1994 por la Contraloría de Cuentas, que cubre el período 1991-1993 en base a la información de 249 municipalidades, se determinó que el sector más atendido fue agua potable y alcantarillado con el 27%, seguido por vías urbanas (pavimentos) 21%. Estos datos permiten afirmar que se está produciendo un

cambio significativo en la asignación de prioridades, por parte de las autoridades municipales.

En los últimos años, el Organo Legislativo ha decretado leyes con la tendencia a aumentar los recursos destinados a inversión, adoptando el sistema de transferencias direccionadas. Por ejemplo en las leyes del IVA, de tránsito y forestal, para citar algunas, el legislador estableció el destino que la municipalidad debía darle a los fondos que le corresponden en concepto de las citadas transferencias.

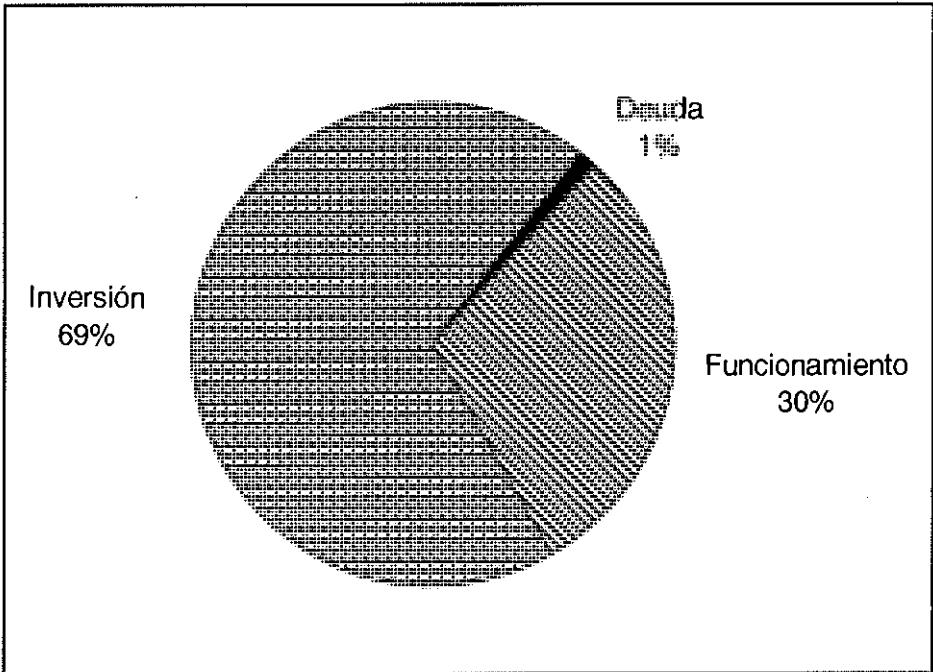
De acuerdo al estudio sobre "Estructura salarial municipal y condiciones de trabajo", realizado en 1995 por PROECODI, los egresos municipales estimados para ese año correspondientes a 326 municipalidades (no se incluyeron las de Guatemala, Mixco, Villa Nueva e Ixcán), se distribuyeron en forma resumida así:

GUATEMALA: DISTRIBUCION DE LOS EGRESOS MUNICIPALES EN QUETZALES 1995

Concepto	Monto en millones de quetzales	Porcentajes
Funcionamiento	170.8	30
Inversión	393.6	69
Deuda pública	7.5	1
Totales	571.9	100

GRAFICO 2

EGRESOS MUNICIPALES



Estructura del presupuesto municipal

La Constitución Política de la República de Guatemala, en su Artículo 237, establece que los presupuestos de las entidades del Estado deben cumplir con el principio de unidad y tener una estructura programática.

En cumplimiento de dicho mandato, el Artículo 98 del Código Municipal estipula que el presupuesto de los municipios tendrá obligatoriamente estructura programática, expresan-

do separadamente las partidas asignadas a programas de funcionamiento, inversión y deuda. La estructura presupuestaria deberá contener el presupuesto de ingresos y de egresos y las normas de ejecución presupuestaria.

Las municipalidades adoptan básicamente la estructura indicada, para lo cual cuentan con la asesoría del Instituto de Fomento Municipal. Un ejemplo resumido de ella es el siguiente:

- Ingresos totales

Corrientes

- Tributarios
- No tributarios
- Transferencias sectores público y privado
- De capital
- Egresos totales
 - Funcionamiento
 - Inversión
 - Deuda pública

El papel de la Contraloría General de Cuentas de la Nación

De conformidad con el Artículo 232 de la Constitución Política de la República de Guatemala, la Contraloría General de Cuentas tiene competencia para fiscalizar los ingresos, egresos y en general, todo interés hacendario de los municipios.

La Ley Orgánica del Tribunal y Contraloría de Cuentas, decretada en 1956, desarrolla todo lo relacionado con la fiscalización de las diferentes instituciones del Estado. Esta ley, como es obvio, es obsoleta, no adecuándose a la realidad actual del Estado. En el caso de las municipalidades, la fiscalización la ejerce la Contraloría a través de la Unidad Central de Municipalidades, para el Departamento de Guatemala y a través de las delegaciones departamentales en el resto del país. El sistema utilizado es la glosa o examen especial de cada cuenta y de cada gasto.

Un problema de envergadura que confrontan los funcionarios municipales y que reconocen miembros del personal de la Contraloría, es la existencia de criterios disímiles en materia de interpretación de las normas legales sobre el manejo de la hacienda municipal, especialmente en cuanto a la aplicación de la Ley de Contrataciones del Estado, normas tributarias y en lo referente a clases de proyectos en los que se pueden invertir las transferencias recibidas del gobierno central (aporte constitucional, IVA-PAZ, circulación de vehículos, etc.), pues existen tantos criterios como contralores.

A lo anterior, se agrega la creencia generalizada, sin plena prueba entre los contralores, sobre la existencia de elevados niveles de corrupción en las administraciones municipales. Por otro lado, en varias oportunidades, autoridades y funcionarios municipales han denunciado ser sometidos a exacciones ilegales por empleados de la Contraloría.

Perspectivas para mejorar la situación financiera de las municipalidades

Los Acuerdos de Paz establecen:

- La generación de recursos extraordinarios nacionales e internacionales.
- La profundización del proceso de descentralización hacia los gobier-

nos municipales con el consiguiente reforzamiento de sus recursos técnicos, administrativos y financieros.

- Los incrementos anuales del situado constitucional, conforme se eficientiza la recaudación de los ingresos ordinarios del Estado.
- El incremento de la parte que les corresponde de la recaudación del Impuesto al Valor Agregado, si los resultados de la administración tributaria son positivos, como se prevé.
- La incorporación de las municipalidades a cumplir directamente las funciones de recaudación y administración del Impuesto Unico Sobre Inmuebles, IUSI. En la medida que asuman las competencias y se fortalezca su capacidad de gestión en la recaudación y administración tributaria, así como en la implantación de catastros, apoyados por entidades públicas y ONG's, mejorarán su situación financiera.
- Crear el Arbitrio Municipal sobre Inmuebles, el cual gravaría en las áreas urbanas los terrenos y las construcciones; y en las áreas rurales, en congruencia con el compromiso adquirido por el gobierno, solamente la tierra. Con lo cual se unirían en una misma figura tributaria el IUSI y el Impuesto Territorial a que aluden los Acuerdos de Paz, aumentando los ingresos para las municipalidades.

Situación de las tareas municipales: funciones que ejercen las administraciones municipales de acuerdo a su base legal

- *Código Municipal*

El Código Municipal decretado en 1988, en sus Artículos del 30 al 36, regula lo relativo a los servicios públicos, específicamente lo siguiente:

Artículo 30: Establece como fin primordial de la municipalidad, la prestación y administración de los servicios públicos de las poblaciones bajo su jurisdicción territorial, sin perseguir fines lucrativos, y su competencia para establecerlos, mantenerlos y regularlos. Además, expresa las condiciones en que lo deberá hacer para garantizar su funcionamiento, así como su capacidad para determinar y cobrar tasas y contribuciones equitativas y justas.

Artículo 31: Regula la forma de establecimiento y prestación de los servicios municipales, indicando que el servicio y administración pueden ser brindados por las municipalidades o por concesiones otorgadas conforme a la ley.

Artículo 32: Establece la facultad municipal para otorgar la concesión a personas individuales, o jurídicas.

Artículo 40: Además de los servicios estrictamente municipales, atribuye competencia a éstas en materia de: promoción de la educación, la cultura, el deporte, la recreación, las ciencias y las artes, en coordinación con los ministerios respectivos; y promoción y desarrollo de programas de salud y saneamiento ambiental, prevención y combate de enfermedades, en coordinación con las autoridades respectivas.

- *Constitución Política de la República de Guatemala*

La Constitución Política vigente desde 1986 y modificada, mediante consulta popular, en 1994, establece en su Artículo 257, la asignación anual para las municipalidades de un 10% del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado. En el apartado sobre finanzas, expresa que el destino del mismo en un 90% es para programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicios públicos, que mejore la calidad de vida de los habitantes. Cabe señalar que lo relativo a programas y proyectos de educación y salud preventiva, son competencias nuevas asignadas a las municipalidades a partir de la reforma constitucional de 1994, las que deberán ser compartidas entre éstas y los ministerios respectivos, mediante la suscripción de convenios.

- *Ley de tránsito*

La nueva Ley emitida en 1996 faculta al Organismo Ejecutivo, para trasladar la competencia de la administración del tránsito, a las municipalidades que acrediten estar en condiciones de atenderla y contar con los recursos necesarios para ese efecto.

La municipalidad podrá emitir reglamentos y ordenanzas con efecto exclusivo en su respectiva jurisdicción, organizar la Policía Municipal de Tránsito e imponer sanciones a través del Juzgado de Asuntos Municipales. Los ingresos provenientes de la aplicación de sanciones serán privativos de las municipalidades, con destino exclusivo para las actividades de tránsito, incluyendo infraestructura vial. Dos o más municipalidades pueden asociarse para que les sean trasladadas en forma conjunta las funciones de administración del tránsito.

De manera que, ateniéndose a la regulación constitucional y a la ley, se han asignado nuevas competencias a las municipalidades, además de los servicios públicos; todo ello con el propósito de apoyar los procesos de descentralización, desconcentración y modernización del Estado, así como los Acuerdos de Paz.

Adicionalmente, considerando la ola de violencia que se vive en muchos municipios, tales como secuestros, robos y otros actos delincuenciales, en el Seminario sobre Reformas al Código Municipal, celebrado en la Ciudad de Antigua, Guatemala los días 29 y 30 de

agosto de 1997, organizado por la Asociación Nacional de Municipalidades, ANAM, con el apoyo técnico-administrativo de la Fundación Centroamericana de Desarrollo, FUNCEDE, y patrocinado por el Proyecto "LOGROS" de la Agencia Internacional para el Desarrollo, AID, varios alcaldes solicitaron que los policías municipales cumplan funciones de seguridad y orden público, protección de los recursos naturales y resuelvan problemas de tránsito, con el fin de ser un órgano garante del cumplimiento de las ordenanzas municipales.

Una de las iniciativas contenida en el proyecto de reformas es la organización de un cuerpo policial propio, bajo las órdenes directas del Alcalde y con las funciones antes dichas. Lo expuesto deriva, según lo manifestaron las autoridades municipales asistentes, a la falta de confianza en la recién creada Policía Nacional Civil, PNC, en cuanto a proporcionar seguridad a las poblaciones (Prensa Libre, 30 de agosto de 1997, p. 3).

Funciones que ejercen las municipalidades

Los servicios que prestan actualmente las municipalidades se pueden dividir en tradicionales (servicios y equipamientos urbanos asignados generalmente en forma exclusiva a los municipios) y nuevos (resultantes del fortalecimiento financiero de las municipalidades). Entre éstos podemos citar:

- Servicios tradicionales:
 - Agua potable.
 - Drenajes y tratamiento de aguas servidas.
 - Mercados minoristas y mayoristas, incluyendo terminales de buses y centros de acopio.
 - Rastros o mataderos.
 - Transporte urbano de pasajeros.
 - Aseo de calles, recolección, transporte y disposición final de desechos sólidos.
 - Vías urbanas.
 - Alumbrado público.
 - Cementerios.
 - Salones comunales o de usos múltiples.
 - Parques y áreas verdes, recreativas y deportivas.
 - Lavaderos públicos.
 - Bomberos.

- Servicios nuevos:
 - Apoyo al financiamiento de institutos de educación básica por cooperativa.
 - Construcción, ampliación, mejoramiento, mantenimiento y

equipamiento de edificios escolares.

- Construcción, mejoramiento, mantenimiento y acondicionamiento de centros y puestos de salud.
- Campañas de vacunación.
- Introducción de energía eléctrica.
- Construcción y mantenimiento de caminos vecinales.

Cumplimiento de funciones

Las municipalidades han dado mayor atención a los siguientes servicios:

- *Agua potable*

Es el servicio que más atención ha tenido y en el cual se han invertido mayores recursos. Este se presta principalmente a nivel de las áreas urbanas.

No obstante, existen grandes déficit de cobertura, especialmente en el área rural, según lo reveló el censo efectuado por el Instituto Nacional de Estadística en 1994. Aparte de ello, los mayores problemas son la irregularidad del servicio en la mayoría de ciudades grandes y medianas, incluyendo la capital. Asimismo, existen grandes deficiencias en materia de calidad, pues sólo 23 cabeceras municipales de las 330 del interior del país,

tenían plantas de tratamiento de agua potable; por otra parte, se cobran tasas bajas por el servicio que prestan la mayor parte de las municipalidades, ello provoca que el 70% de las mismas no puedan cubrir sus costos de operación y mantenimiento. (Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación, SEGEPLAN, 1996).

- *Drenajes*

De las 330 cabeceras municipales, 276 cuentan con redes de drenaje, pero solamente 12 tienen plantas de tratamiento, lo que provoca una contaminación casi generalizada de los ríos. En el área metropolitana de Guatemala también se reporta una creciente contaminación de los mantos subterráneos. (Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación, SEGEPLAN, 1996).

- *Energía eléctrica*

Solamente 12 municipalidades, entre ellas la de Quetzaltenango, segunda ciudad del país, tienen empresas eléctricas municipales que distribuyen energía comprada al Instituto Nacional de Energía, INDE.

Las municipalidades son responsables del servicio de alumbrado público, que es prestado por las entidades distribuidoras, INDE y Empresa Eléctrica. Sin embargo, el principal problema para aumentar la cobertura y calidad

de este servicio, son las tasas de alumbrado público, que no cubren el costo de la energía.

- *Recolección y disposición final de desechos sólidos*

Según datos del censo de 1994, solamente el 19% de los hogares utilizan servicio municipal o privado, municipal 5%, privado 14%; a nivel rural solamente el 3% de los hogares utilizan esos servicios. El resto la queman, la entierran o la tiran en cualquier lugar. Por su parte, las municipalidades enfrentan problemas para establecer tarifas por el servicio, ante la renuencia de los vecinos de pagar por el mismo.

- *Caminos vecinales*

El sistema vial de Guatemala es totalmente insuficiente. La red de carreteras, bajo responsabilidad del Ministerio de Comunicaciones, tiene 13.350 kilómetros, de los cuales solamente 2.818, es decir el 21% están pavimentados. En cuanto a las comunidades rurales no existen datos a nivel nacional. Sin embargo, las municipalidades hacen esfuerzos crecientes en este campo, complementando sus recursos con aportes de los fondos sociales y de los vecinos.

- *Educación*

Las municipalidades apoyan la educación en los niveles primario y básico, construyendo edificios y cubriendo en algunos casos, sueldos del magisterio. Ciento setenta y siete municipalidades colaboran con el Comité Nacional de Alfabetización, mediante convenios por los cuales las autoridades municipales identifican las comunidades a ser atendidas, y aportan recursos para el pago de facilitadores o material didáctico.

En lo que se refiere al nivel básico de educación, los gobiernos locales han apoyado desde 1972 la formación de los denominados Institutos de Educación Básica por Cooperativa, financiados con sus aportes, los del Ministerio de Educación y con fondos provenientes de los padres de familia.

Privatización de servicios municipales

En el sentido estricto del concepto, no existe la privatización en el ámbito municipal, lo que existe en algunos municipios es la concesión del servicio público, que regula el Código Municipal, mediante la cual el gobierno municipal se reserva las funciones de regulación y control.

El municipio que más avances tiene en ese sentido es el de Guatemala, cuya municipalidad está por concesionar a recolectores privados 270 rutas,

las cuales serán servidas por camiones que comprará y venderá a los recolectores de desechos sólidos. Además contempla en el Plan de Desarrollo Metropolitano "Metrópolis 2010", la concesión de aspectos del tránsito, transporte urbano, agua potable y mercados entre otros. Otra modalidad que está utilizando esta municipalidad es la contratación de empresas privadas para que desarrollen determinadas funciones que ahora realizan dependencias municipales, las cuales son clausuradas, cabe citar entre ellas la planificación, catastro, dirección y supervisión de obras.

La mayoría de las municipalidades prestan los servicios directamente a través de sus dependencias administrativas o unidades de trabajo. Las excepciones son la Empresa Municipal de Agua y la Empresa Metropolitana del Transporte de la Municipalidad de Guatemala y la Empresa de Agua Potable y Saneamiento de Flores, Santa Elena y San Benito, EMAPET, recientemente organizada en el departamento de Petén, la cual es la primera experiencia de empresa conjunta entre dos municipalidades: San Benito y Flores.

Fijación de las tasas de los servicios públicos

La fijación de las tasas se realiza considerando que las tarifas cubran los costos de administración, operación y mantenimiento de los servicios, princi-

palmente. En cuanto a las contribuciones por mejoras, se debe cumplir con el mandato legal de que la misma no supere el costo de las obras ejecutadas.

No obstante lo anterior, la mayor parte de municipalidades operan con tasas que no cubren el costo de prestación de los servicios, tampoco tienen funcionando el sistema de contribución por mejoras. Tal situación obedece a consideraciones de tipo político y para no entrar en conflicto con los usuarios y vecinos o sectores afectados.

Situación de la organización de la administración municipal

o Organización interna

De conformidad con el Código Municipal, las municipalidades deben estar organizadas de la siguiente manera:

o Corporación Municipal

A la que corresponde la deliberación y decisión del gobierno y administración del patrimonio e intereses del municipio. La corporación se organiza en las comisiones necesarias, para el estudio y dictamen de los asuntos que debe conocer.

◦ *Alcalde Municipal*

Preside y representa a la municipalidad, es además el órgano ejecutivo del gobierno y administración municipal y jefe de los mismos.

◦ *Secretario*

La Ley le reconoce el carácter de funcionario y es secretario de la corporación y del alcalde.

◦ *Tesorero*

Tiene el carácter de funcionario y está a su cargo la recaudación, depósito y custodia de los fondos y valores municipales, así como la ejecución de los pagos fundados en la Ley.

Adicionalmente la Ley contempla el nombramiento de jefes de contabilidad y auditoría interna, cargos que en la mayoría de las municipalidades no existen.

◦ *Registrador civil*

En la mayor parte de las municipalidades desempeña este cargo el Secretario Municipal.

Derivado del contenido de la Ley, las municipalidades pueden adicionar personal que les permita complementar los cargos citados antes, formando

las dependencias necesarias. Regularmente tienen una estructura interna muy sencilla.

Por otro lado, el Código Municipal faculta a las municipalidades a contar con alcaldes auxiliares, a organizar un cuerpo de policía y el juzgado de asuntos municipales. En todas ellas existen alcaldes auxiliares; la función de policía municipal se ejerce por una o más personas, siendo varias las municipalidades que tienen creado su cuerpo de policía mediante acuerdo de la corporación y pocas su juzgado de asuntos municipales.

Una muestra de 201 municipalidades, presenta la siguiente distribución de plazas:

Cargos	Nº personas
Alcaldes	201
Secretarios	201
Oficiales de secretaría	409
Tesorereros	197
Oficiales de tesorería	279
Registradores civiles	32
Jueces de asuntos municipales	8
Jefes de policía municipal	93
Policías	540
Administradores de mercado	43
Empleados varios	2.531
Total	4.534

Fuente: Estructura salarial municipal y condiciones de trabajo, PROECODI, 1995.

En relación con la información precedente, vale resaltar que en 4 municipalidades no se encontraron nombradas personas con el cargo de Tesorero Municipal, a pesar de ser obligatorio según la Ley. Esto evidencia deficiencias en la organización interna de algunas municipalidades, que afectan el cumplimiento de la función financiera. Por ejemplo, en Santa María Visitación, Sololá, la misma persona desempeña los cargos de secretario, tesorero y registrador civil.

Tendencias de reorganización

A partir del 15 de enero de 1996, fecha en que inician el nuevo período de gobierno las autoridades municipales electas en noviembre de 1995, han hecho más evidente la necesidad de reorganización de las municipalidades, debido a las nuevas funciones que deben ser asumidas por éstas a raíz de la creación de la transferencia IVA-PAZ; las acciones del gobierno central para fortalecer el proceso de descentralización del Impuesto Unico Sobre Inmuebles, IUSI, la relación constante con el Sistema de Concejos de Desarrollo Urbano y Rural en los niveles departamental y regional, eventos que han creado la necesidad en las municipalidades de reorganizarse para dar una mejor respuesta a las demandas de sus comunidades.

Como ejemplos se pueden citar la creación de unidades administrativas para recaudar y administrar el IUSI, de

unidades técnicas municipales para cumplir la función de planificación. Así como de departamentos de policía municipal de tránsito y juzgado de asuntos municipales en aquellas municipalidades interesadas en asumir la función de tránsito, dado que son requisitos que les exige la Ley.

Creación de empresas municipales

Este punto se trató en el tema "Situación de las tareas municipales", en el apartado correspondiente a privatización de servicios municipales.

Es oportuno traer a colación, que las reformas introducidas en junio de 1997 a la Ley de Contrataciones del Estado, permiten la creación de "Patrimonios Unitarios" por parte de las entidades del Estado, para aportar a la creación de sociedades anónimas, para la prestación de los servicios públicos.

Situación del personal en la administración municipal

Problemas en el reclutamiento

Las relaciones laborales entre las municipalidades y sus servidores están reguladas por mandato constitucional en la Ley de Servicio Municipal,

Decreto Nº 1-87 del Congreso de la República. Entre sus objetivos está la Ley que pretende asegurar a los servidores municipales justicia, equidad y estímulo en su trabajo, garantizando la eficiencia y eficacia administrativa mediante la aplicación de un sistema de administración del personal que fortalezca la carrera administrativa, sin afectar la autonomía municipal.

La Ley contempla un sistema de selección y reclutamiento del personal, así como la carrera administrativa para los funcionarios y empleados nombrados por oposición, quedando exceptuados del sistema los cargos clasificados como de confianza en el reglamento de cada municipalidad.

Para realizar la selección y reclutamiento del personal, cuando las municipalidades lo soliciten, se creó la Oficina Asesora de Recursos Humanos de las Municipalidades. Esa oficina no está funcionando a la fecha, razón por la cual el reclutamiento de personal sigue realizándose generalmente a través de la selección que hace el Alcalde Municipal, quien en la mayoría de los casos la realiza sin criterios técnicos adecuados.

Los motivos por los cuales no ha funcionado la Oficina Asesora de Recursos Humanos, se deben principalmente a la forma de financiamiento contemplada en el Artículo 68 de la Ley, la cual expresa que el Órgano Ejecutivo aportará anualmente el 35% del presupuesto de gastos, la municipalidad de Guatemala el 25%, el Insti-

tuto de Fomento Municipal el 15% y las demás municipalidades el restante 25%, las que tributarán conforme a una escala establecida en dicho apartado. Otra razón es que ahí también se establece que la recaudación la efectuará el Ministerio de Gobernación, el cual, para efectos administrativos, adquiere la categoría de superior jerárquico de las mencionadas dependencias.

No existe en consecuencia una carrera administrativa municipal, ni una gestión profesional de los recursos humanos municipales. Otro problema es el bajo nivel salarial de los empleados municipales, incluyendo a los alcaldes. La mayor parte de los alcaldes, secretarios, tesoreros, jueces de asuntos municipales y síndicos devengan sueldos menores a los Q1.000,00 mensuales (menos de US\$200,00), lo cual constituye otro obstáculo significativo para reclutar y mantener personal calificado y lograr una efectiva motivación del personal.

Sueldos de los servidores municipales

Lo aseverado en el apartado anterior, se corrobora en el estudio sobre la "Estructura Salarial Municipal y condiciones de trabajo" mencionado supra, en el cual se muestra que los salarios promedio en 201 municipalidades son los que se expresan a continuación:

Clase de servidor	Salario promedio Quetzales
Alcalde	1.233
Secretario	1.034
Registrador Civil	762
Tesorero	1.078
Oficial de Secretaría	706
Oficial de Tesorería	699
Juez de Asuntos Municipales	1.097
Jefe de Policía Municipal	694
Agentes de Policía Municipal	634
Administrador de Mercado	685
Varios*	622

* Jefe de contabilidad, síndico, plomero, lector de contador, conserje, jardinero, cobrador de mercado, jefe de cobros, cobrador ambulante, etc.

La capacitación

En una muestra de 25 municipalidades pertenecientes a las 8 regiones del país, se comprueba que el nivel educativo del personal municipal, esto según el estudio "La Carrera Administrativa Municipal, una propuesta preliminar", realizado en 1996 por el Proyecto CAM/93/010, "Asistencia Técnica y Capacitación para las municipalidades de El Quiché", los resultados obtenidos son los siguientes:

Nivel educ.	# personas	%
Sin educación formal	9	1.6
Primaria incompleta	37	6.4
Primaria completa	220	37.9
Básicos incompleto	13	2.2
Básicos completo	15	2.6
Diversificado incomp.	17	2.9
Diversificado completo	190	32.8
Universitario	20	3.4
Otros	59	10.2
Totales	580	100.0

Según se observa, el 45.9% de los trabajadores municipales está ubicado en los niveles "sin educación formal, primaria incompleta y primaria completa", siendo dominante este último nivel. Esta situación hace justificables programas de capacitación sistemáticos y adecuados al tipo de nivel predominante, sin olvidar aquellos dirigidos al 40.5% de servidores que se encuentran en los niveles básico y diversificado.

En ese mismo estudio se plantea que la demanda actual de capacitación tiene como principales razones la ausencia de profesionalización de los funcionarios y empleados y las escasas oportunidades de capacitación laboral para la población, que en algunos municipios son inexistentes. Adicionalmente, el cambio de autoridades mu-

nicipales dio lugar al surgimiento de una demanda de formación a partir de 1996, en temas de contenido técnico-financiero-político y administrativo.

En 1996, se concretan los esfuerzos de algunas instituciones del Estado como el Instituto de Fomento Municipal, INFOM, Instituto Nacional de Administración Pública, INAP, Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica, SEGEPLAN, Universidad de San Carlos, USAC, algunas ONG's y Proyectos de Cooperación Internacional entre las que pueden citarse Ciudades Unidas para el Desarrollo, Unión Europea-SEGEPLAN, GTZ-Programa Las Verapaces y Fundación Friedrich Ebert, entre otras, dedicadas a la capacitación y asistencia técnica municipal y ANAM, para implementar de manera coordinada una estrategia nacional para el fortalecimiento municipal.

En la actualidad las acciones de los integrantes de la estrategia nacional se orientan a validar la propuesta de un Plan Nacional de Capacitación Municipal en cumplimiento del Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria en Guatemala, suscrito en el marco del proceso de paz.

Carrera administrativa municipal, motivación y gestión de personal

Como quedó apuntado en el desarrollo de este tema, no existe una carrera administrativa municipal, ni una

gestión técnica propiamente dicha de los recursos humanos municipales. En lo que se refiere a motivación no se han diseñado o implementado políticas o estrategias nacionales de motivación que permitan el desarrollo de los recursos humanos municipales, en beneficio de las municipalidades y las comunidades.

Participación comunitaria

Formas e instrumentos de participación de los ciudadanos en la planificación, toma de decisiones y ejecución de proyectos municipales

La Constitución Política de la República crea instancias de participación de la población organizada, como son los Concejos de Desarrollo Urbano y Rural, a nivel nacional, regional y departamental, Artículos 225, 226 y 228. Vinculado a la participación de la población, se encuentran dos aspectos fundamentales para el régimen de gobierno municipal: el otorgamiento de una amplia autonomía y la asignación del 10% del presupuesto general de ingresos ordinarios, para ser distribuido entre las 330 municipalidades de la República, lo que proporciona una base financiera estable.

Desarrollando principios constitucionales, el Código Municipal contiene

dos disposiciones relacionadas con la participación del vecino en el gobierno local. La primera es la inclusión de la organización comunitaria entre los 5 elementos básicos del municipio, junto con el territorio, la población, la autoridad y la capacidad económica (Artículo 4). La segunda es la que considera entre los fines generales del municipio el de "promover sistemáticamente la participación efectiva, voluntaria y organizada de los habitantes en la resolución de los problemas locales", Artículo 7, inciso e. Además, el Artículo 40, relativo a las competencias de la corporación municipal, señala en su inciso e, la necesidad de "promover la participación del vecino en la identificación de las necesidades locales, la formulación de propuestas de solución y su priorización en la ejecución".

Por su lado, la Ley de los Concejos de Desarrollo Urbano y Rural, en su Artículo 1º, señala que los Concejos de Desarrollo Urbano y Rural se crean para "...promover la organización y participación de la población en el desarrollo integral del país..." Para ello adicionan dos niveles básicos de organización como son el Concejo Municipal y Local de Desarrollo Urbano y Rural, para lo cual desarrolla todo lo relacionado con el Sistema de Concejos.

En el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, se señala la "importancia de crear o fortalecer mecanismos que permitan que los ciudadanos y los distintos grupos sociales ejerzan efectivamente sus de-

rechos y participen plenamente en la toma de decisiones sobre los diversos asuntos que les afecten o interesen".

Por su parte, en el Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, se reitera que el robustecimiento de los gobiernos municipales y el efectivo funcionamiento del Sistema de Concejos de Desarrollo, implica mejorar la relación entre las municipalidades y los Concejos de Desarrollo mediante el reforzamiento de las prácticas democráticas por parte de las autoridades; asimismo, implica mejorar la relación entre dichas instancias y la administración central.

Entre las formas e instrumentos de participación ciudadana en la planificación referidas a la toma de decisiones y ejecución de proyectos municipales y amparadas al marco legal anteriormente descrito, pueden mencionarse los siguientes:

El Cabildo Abierto: es una forma directa que tiene la corporación municipal para consultar e informar al vecino de asuntos de trascendencia. Tiene la limitante de que los vecinos asistentes tienen voz, pero no vinculante, ya que la decisión sobre el asunto consultado o informado la toma el Concejo Municipal. No obstante lo anterior, los Cabildos Abiertos realizados en forma institucionalizada y oportuna, y educando previamente a la población sobre los procedimientos y alcances de los mismos, puede ser un instrumento que coadyuve a hacer más transparente la gestión municipal y que éste se

convierta en un mecanismo de comunicación, información y consenso para la toma de decisiones.

La Alcaldía Auxiliar: es una forma indirecta de participación que tiene la población, dado que interviene por medio de su representante, el alcalde auxiliar. El principal mecanismo para hacer efectiva la colaboración del vecino en el gobierno local continúa siendo la institución del alcalde auxiliar, la que adquirirá mayor eficacia en la medida que se haga un replanteamiento de la forma de designación y de sus funciones.

En tal sentido, en el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos (I Democratización y Desarrollo Participativo), el Gobierno de la República se compromete a "promover una reforma al Código Municipal para que los alcaldes auxiliares sean nombrados por el Alcalde Municipal, tomando en cuenta las propuestas de los vecinos en cabildo abierto". En este caso, la expresión cabildo abierto debiera interpretarse por sesión abierta de los ciudadanos de una comunidad local, sea ésta urbana (colonia, barrio, zona, cantón, etc.), o rural (aldea, caserío, parcelamiento, etc.), y no la sesión pública del Concejo Municipal. Esta diferencia quedó plasmada en el proyecto de reformas al Código Municipal, actualmente en discusión en el Congreso de la República.

Las Comisiones de la Corporación Municipal: son una forma indirecta que tiene la población de participar en los asuntos de su comu-

nidad y específicamente en lo referente a planificación, para lo cual se cuenta con la Comisión de Urbanismo y Desarrollo Urbano y Rural. En algunas municipalidades practican la modalidad de incorporar a las comisiones a sectores organizados de la comunidad y asesores específicos denominándolas "Concejo Municipal Ampliado", de manera que la toma de decisiones sea más participativa.

Las Unidades Técnicas Municipales: por su naturaleza, también pueden ser un canal de participación, debido a que una de sus funciones es "propiciar y realizar investigación participativa para la identificación y priorización de necesidades del municipio, a fin de proponer soluciones" (literal a), Artículo 60 del Reglamento de la Ley de los Concejos de Desarrollo Urbano y Rural.

Los Concejos Locales de Desarrollo Urbano y Rural: éstos fueron declarados inconstitucionales en mayo de 1988, aduciendo que violaban la autonomía municipal, al no estar bajo control de la municipalidad, duplicaban sus funciones, tenían la capacidad de deliberar sobre los problemas del municipio sin la participación de la municipalidad, existía la posibilidad de situarse territorialmente en más de un municipio y dependían del Concejo Nacional. Con ello, quedó incompleto el Sistema de Concejos de Desarrollo.

Por tal razón, como se apuntó anteriormente, el Gobierno de la República se comprometió en el Acuerdo

sobre Aspectos Socioeconómicos, a restablecer los Concejos Locales de Desarrollo.

En el Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática (V Participación Social) se puntualiza que para establecer los Concejos Locales de Desarrollo, se asimilarán a estos Concejos "las diversas expresiones sociales creadas para el mejoramiento de las poblaciones, tales como instituciones propias de las comunidades indígenas, los comités pro mejoramiento u otras que de manera no excluyente canalizan la participación de los vecinos en el proceso de desarrollo de sus comunidades y de los municipios a que pertenecen y que sean reconocidos y registrados por sus respectivas autoridades municipales".

La Organización Comunitaria: en la que predomina la figura del Comité se puede constituir para tratar asuntos generales, tales como los comités pro mejoramiento, pro desarrollo; o para resolver problemas específicos: comité de agua potable, de energía eléctrica, pro construcción de escuela, etc. Estas surgen a nivel de aldea, caserío, barrio, cantón, parcelamiento, etc. Otra figura utilizada es la Asociación de Desarrollo. A partir de estas formas de organización la comunidad participa directamente en la planificación, toma de decisiones y en la ejecución de proyectos de beneficio comunal.

El papel de las elecciones municipales

La reforma constitucional de 1994, amplió el período de gobierno municipal en los 330 municipios, a 4 años. Como consecuencia de ello, se realizaron comicios para elegir autoridades municipales el 12 de noviembre de 1995, en 300 municipios; los cuales se producirán nuevamente el 12 de noviembre de 1999, en los 330 municipios. En 1998 se elegirán autoridades municipales en 30 municipios para un período de gobierno de año y medio, de manera que en el año 2000 todas las corporaciones municipales inicien su gestión el 15 de enero.

Hasta el momento, el papel que han desempeñado las elecciones municipales es llevar a la práctica el principio de alternabilidad en el ejercicio del poder municipal, siendo además un medio para legitimar el origen de los alcaldes, síndicos y concejales.

Sin embargo, el sustento político de la representatividad de las autoridades municipales electas es cuestionable o frágil dados los porcentajes crecientes de abstencionismo electoral, es decir, que la participación ciudadana es mínima en la mayoría de los casos y su tendencia es a reducirse. En las elecciones municipales de 1988 y 1993 los porcentajes de abstencionismo fueron del 57% y 60% respectivamente; por otro lado, en las elecciones generales para presidente, diputados y corporaciones municipales de los años 1985, 1990 y 1995,

los porcentajes de abstencionismo fueron del 31%, 44% y 53% respectivamente.

En las elecciones generales de 1995, participaron postulando candidatos a corporaciones municipales 59 comités cívicos, de los cuales 22 ganaron la alcaldía municipal. Un denominador común, tanto en los partidos políticos como en los comités cívicos, es la ausencia de ofertas electorales de carácter programático, por lo que la elección gira alrededor de la simpatía, popularidad o grado de liderazgo del candidato postulado a la alcaldía municipal.

Ejemplos de modernización y de innovación en las administraciones municipales

En la mayor parte de municipalidades del país se manifiesta el interés por modernizar la administración municipal, mejorando sus sistemas y procedimientos de trabajo, incrementándose el número de municipalidades que están en proceso de automatización de sus oficinas o dependencias.

En cuanto a las administraciones municipales que se destacan por sus niveles de eficiencia y eficacia, más orientación hacia el mercado, mejores servicios, mayor cobertura de los costos de los servicios, u otros logros, tenemos como ejemplo a la municipalidad de Guatemala, ello debido a las

siguientes razones, entre otras: a) ha revisado, actualizado y aplicado los sistemas tarifarios del servicio de agua potable; b) está por concesionar el servicio de recolección y disposición final de desechos sólidos; c) creó la Empresa Metropolitana de Transporte, EMETRA; d) tiene en proceso de concesión o contratación los servicios de planificación y catastro con empresas privadas, cerrando las dependencias municipales que realizaban dichas funciones; e) está remodelando la red vial y construyendo vías rápidas y pasos a desnivel, que favorecen el tráfico vehicular y comercial.

Otra municipalidad avanzada es la de Mixco, la cual está ubicada dentro del área de influencia metropolitana, ésta tiene en funcionamiento un Sistema de Contribución por Mejoras a efecto de financiar nuevas inversiones municipales, tales como la reconstrucción o mantenimiento de vías urbanas y construcción de pasos a desnivel; asimismo, incrementó la tasa por el servicio de alumbrado público, para ampliarlo y cubrir sus costos de operación. Entre los factores que han hecho posible estos logros tenemos que los alcaldes de Guatemala y Mixco, pertenecen al mismo partido político, PAN, que ejerce el Gobierno Central y por ende, cuentan con apoyo del mismo.

En cuanto a participación comunitaria, no se cuenta con información sistematizada sobre experiencias en ese sentido. Sin embargo, es notoria la tendencia a favorecerla mediante la positividad de las leyes vigentes desde 1986, la introducción de reformas al

Código Municipal y el establecimiento de los compromisos contenidos en los Acuerdos de Paz relativos principalmente al tema de la participación social.

Bibliografía

Asamblea Nacional Constituyente: *Constitución Política de la República de Guatemala*, 1985.

Asociación de Investigación y Estudios Sociales, ASIES. El Municipio y la participación del vecino. En *Revista Momento* N° 7, Guatemala, 1993.

Congreso de la República de Guatemala: *Código Municipal*, Decreto N° 58-88.

Ley de los Concejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto N° 52-87.

Ley de Servicio Municipal, Decreto N° 1-87.

Ley de Tránsito, Decreto N° 132-96.

Córdova Macías, Ricardo y Manuel Rivera. *Centroamérica: Gobierno local y participación ciudadana*, N°

3, Guatemala. FLACSO, Guatemala, 1996.

Linares López, Luis. *El Rol del Municipio en la Construcción de la Paz*, FUNCEDE, Serie Estudios: N° 4. Guatemala, 1997.

Linares López, Luis. *El Ambito Competencial. Diagnóstico de Situación*. Fundación DEMUCA-Cooperación Española, Guatemala 1997.

Linares López, Luis. *Finanzas y Gestión Financiera Municipal, Diagnóstico de Situación*. Fundación DEMUCA-Cooperación Española, Guatemala, 1997.

Organo Ejecutivo: *Reglamento de la Ley de los Concejos de Desarrollo Urbano y Rural*, Acuerdo Gubernativo N° 1041-87.

Promoción Ecológica y Desarrollo Integral, PROECODI. *Estructura Salarial Municipal y Condiciones de Trabajo*. Materiales de Estudio y Trabajo N° 11, Guatemala, 1995.

Proyecto CAM/93/010. *Carrera Administrativa Municipal*, Propuesta. CUD. Guatemala, 1996.

Proyecto CAM/93/010. *Situación de la Capacitación en Guatemala*. CUD. Guatemala, 1996

Δ